



**USAL**  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

*Ciencia a la mente y virtud al corazón*

*Facultad de Ciencias Sociales*

*Escuela de Relaciones Internacionales*

# La Trata de Personas en la Agenda de Seguridad del MERCOSUR 2000-2015

Tesis de Grado en Relaciones Internacionales

Mariana Rocío Fernández Cabrera

DNI: 32.763.792

Diciembre de 2016

Tutora: Magíster Lucía C. Burtnik Urueta

## Agradecimientos

Quiero agradecer y dedicar este trabajo en primer lugar a mis padres, Mabel Cabrera y Juan Carlos Fernández, por creer en mi siempre y enseñarme sobre las cosas que importan; a Fabián Bianco, por ser mi motor y apoyarme en este camino; en segundo lugar, a la Lic. Carla Rojas por sus enseñanzas y guía no solo en el trabajo de la cooperación regional, sino sobre todo fuera de ella; a mi amiga, Lic. Estefanía Lewczuk, quien pone el cuerpo al rescate de víctimas de trata todos los días y no lo deja en meras palabras; a todos mis amigos y amigas que saben lo que me ha costado sentarme a escribir esto y sin embargo no lo dudaron por un segundo; a la Mg. Lucía Burtnik, por tomarse el tremendo trabajo de ayudarme a estructurar mi proceso tesis, y motivarme en presentarlo.

Por último, quiero dedicar este trabajo a todas las personas que ven vulnerada su más íntima integridad por el delito de trata de personas. Lo he realizado con el mayor de los respetos, esperando que, entre otros muchos trabajos, sumen a las voces de quienes no pueden hacerse oír.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Resumen

La trata de personas es un delito del crimen organizado transnacional que afecta no solo a las personas en el nivel individual sino a las sociedades en general y al Estado, constituyendo una amenaza a la seguridad internacional. Al respecto, la Escuela de Copenhague, el Constructivismo y otros enfoques ampliatorios de los Estudios de Seguridad Internacional aportan miradas reveladoras en cuanto al proceso de “securitización” de la trata y la construcción de la agenda de seguridad desde el modelo analítico de los Complejos de Seguridad Regional.

El presente trabajo estudia cómo cooperan los Estados del MERCOSUR en materia de trata de personas dentro de la agenda de seguridad del bloque, con el propósito de develar cuál es el estado de la calidad de dicha cooperación.

Para responder el interrogante se aplicaron criterios basados en el “*Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*” (Protocolo de Palermo) a documentos oficiales de la Reuniones de Ministros del Interior (RMI) del MERCOSUR correspondientes al periodo 2000-20015.

Los resultados arrojaron que la cooperación regional en materia de trata de personas dentro de la agenda de seguridad del MERCOSUR busca adecuarse a los estándares internacionales, al mismo tiempo que se determinó que los ejes de cooperación con mayor nivel de cumplimiento resultaron ser los de prevención, intercambio de información y capacitación; seguidos por la seguridad fronteriza y el control migratorio.

En pocas palabras, el objeto de la presente investigación es el de ampliar el conocimiento académico sobre la calidad de la cooperación regional en materia de trata de personas y problematizar su encuadre teórico como amenaza a la seguridad internacional .

## Palabras clave

*trata de personas, cooperación regional, MERCOSUR, seguridad internacional, crimen organizado transnacional*

# Índice de Contenidos

1	Introducción .....	8
2	Consideraciones Teóricas y Metodológicas.....	11
2.1	Marco teórico y conceptual .....	11
2.1.1	Estado del Arte.....	11
2.1.2	Conceptos relevantes .....	17
2.2	Investigación .....	31
2.2.1	Metodología .....	31
2.2.2	Determinación del tema de estudio.....	32
2.2.3	Objetivos del trabajo .....	33
2.2.4	Tipo de investigación.....	33
2.2.5	Variables y criterios de evaluación de la cooperación.....	38
3	Antecedentes y Contexto Político.....	42
3.1	Trata de Personas a lo largo de la historia.....	42
3.2	Agenda de Seguridad en MERCOSUR.....	47
3.2.1	Tratamiento a la Temática Migratoria en la RMI .....	51
4	Análisis de la Cooperación Multilateral sobre Trata de Personas en la Agenda de Seguridad de MERCOSUR.....	53
4.1	Declaraciones .....	55
4.1.1	Declaración de Asunción sobre tráfico de personas y tráfico ilícito de migrantes .....	55
4.1.2	Declaración de Santiago sobre principios migratorios MERCOSUR y Estados Asociados .....	56
4.1.3	Declaración de Montevideo sobre Trata de Personas .....	57
4.1.4	Declaración de Buenos Aires sobre la estandarización de criterios mínimos comunes en la producción de información sobre violencia y delito en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados .....	57
4.1.5	Declaración sobre la complementación y articulación en el combate a la delincuencia organizada transnacional entre la Reunión de Ministros de Interior del	

MERCOSUR (RMI) y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la Unión de Naciones Suramericana de la UNASUR (CSSCJDOT) .....	58
4.1.6 Declaración de Buenos Aires sobre Trata de Personas con fines de cualquier forma de explotación.....	58
4.1.7 Declaración de Fortaleza en materia de Trata de Personas de los Estados Miembros y Asociados de MERCOSUR.....	59
4.2 Acuerdos Regionales.....	59
4.2.1 Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Parte y la República Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela .....	60
4.2.2 Acuerdo para la implementación de una base de datos compartida de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados..	60
4.2.3 Acuerdo para la Creación de la Red de Especialistas en Seguridad Documental Migratoria del MERCOSUR y Estados Asociados .....	61
4.2.4 Acuerdo Marco para el Establecimiento de Zonas de Seguridad Bipartita en Fronteras entre los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR .....	61
4.2.5 Acuerdo de Cooperación entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) .....	62
4.3 Planes de Acción .....	62
4.3.1 Plan de Acción contra la Trata de Personas.....	62
4.3.2 Plan de Acción sobre Seguridad Pública con Ciudadanía del MERCOSUR ...	63
4.4 Protocolos de Actuación .....	64
4.4.1 Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados” .....	64
4.4.2 Guía de Actuación Regional para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes .....	65
4.5 Otros Documentos Técnicos .....	66
4.5.1 Conclusiones y Recomendaciones del Primer Congreso Internacional del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Trata de Personas y Pornografía Infantil.....	66

4.5.2 Tratamiento de la temática migratoria en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados .....67

4.6 Conclusiones Parciales.....67

5 Conclusiones Generales .....73

Lista de Referencia .....81

Autores .....81

Documentos Oficiales e Informes Técnicos .....85

Recursos Jurídicos.....89

Apéndices .....92

Apéndice A. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional .....92

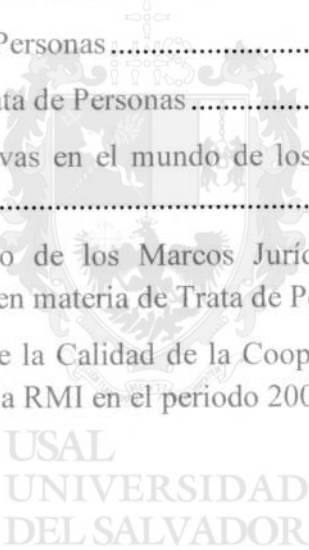
Apéndice B. Etapas de la Trata de Personas .....103

Apéndice C. Modalidades de la Trata de Personas .....104

Apéndice D. Relaciones cooperativas en el mundo de los negocios aplicadas al Crimen Organizado Transnacional .....106

Apéndice E. Cuadro Comparativo de los Marcos Jurídicos Internos de los Estados Miembro del MERCOSUR y Bolivia en materia de Trata de Personas .....107

Apéndice F. Cuadro de Análisis de la Calidad de la Cooperación en materia de Trata de Personas desarrollada en el marco de la RMI en el periodo 2000-2015.....111



# Índice de Tablas y Figuras

*Tabla 1. Declaraciones Presidenciales del CMC que mencionan la Trata de Personas.....*24

*Tabla 2. Criterios e indicadores de evaluación basados en el Protocolo de Palermo.....*39

*Tabla 3. Documentos de cooperación de la agenda de seguridad MERCOSUR vinculados a la Trata de Personas.....*53

*Figura 1. Tipo de Cooperación en materia de Trata de Personas dentro de la Agenda de Seguridad del MERCOSUR en el periodo 2000-2015.....*69

*Figura 2. Criterios del Protocolo de Palermo alcanzados en la Cooperación de la Agenda de Seguridad de MERCOSUR en el periodo 2000-2015.....*70



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



# 1 Introducción

La trata de personas es un delito del crimen organizado transnacional, reconocido como una forma moderna de esclavitud. Se estima que anualmente este negocio ilegal mueve 32.000 millones de dólares, sólo superado por las ganancias del narcotráfico y el tráfico de armas. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], s.f.<sub>a</sub>) De esta forma se constituye como el tercer delito del crimen organizado en importancia y magnitud a nivel mundial. En términos humanos, se cree que más de 20.9 millones de personas alrededor del mundo sufren algún tipo de explotación, incluyendo la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral.(UNODC, 2012) Estos datos, sin embargo, son estimativos y sirven únicamente para dar un pantallazo general sobre la extensión de este fenómeno delictual, ya que por cada víctima identificada se estima que hay otras 20 sin identificar (UNODC, s.f.<sub>b</sub>).

A partir de la entrada en vigor en el año 2000 del “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (popularmente denominado Protocolo de Palermo), los Estados se comprometieron a tipificarla en sus legislaciones nacionales y tomar medidas para su prevención y erradicación. Sin embargo, la complejidad de este fenómeno multidimensional - cuyo alcance y extensión geográfica burla los controles de las fronteras-, atenta contra la efectividad de las políticas unilaterales y vuelve necesaria volcar la mirada hacia la cooperación multilateral.

Si bien no podemos pasar por alto la existencia de la trata de personas a nivel doméstico, el aspecto clave que nos ocupará especialmente en esta investigación es su marcado carácter transnacional. Es que desde una lógica puramente economicista, las redes de trata se valen de las asimetrías socioeconómicas, institucionales y culturales de los países para maximizar sus beneficios y reducir los costos de transacción, obedeciendo así a las leyes de mercado.

La tarea de estudiar la cooperación en materia de trata de personas dentro de la agenda de seguridad del MERCOSUR implica un recorrido no-lineal por el amplio abanico temático dentro de la Teoría de las Relaciones Internacionales. En tal caso, si bien la seguridad internacional – que es el gran tema dentro del cual se inscribe nuestro objeto de estudio –, constituye un subcampo muy prolífico dentro de la disciplina, éste se encuentra dominado por corrientes tradicionales de corte estadocéntrico y enfoque militarista que no



logran comprender la naturaleza multidimensional de la problemática que nos ocupa. Por el contrario, durante gran parte del siglo XX la trata de personas no fue considerada una amenaza a la seguridad del estado, y aún menos una amenaza internacional, debido a la falta de problematización sobre su objeto de referencia.

Con el aceleramiento del proceso de globalización de la post-Guerra Fría y el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación, las nuevas amenazas a la seguridad internacional como la trata de personas comenzaron a representar serios desafíos para los Estados y su soberanía westfaliana. Gracias a las corrientes ampliadoras dentro de los Estudios Seguridad, como la Escuela de Copenhague, el Constructivismo, y Estudios Feministas de Seguridad, entre otros, esta problemática comenzó a ser visibilizada dentro de la academia.

Nuestro interés por analizar la trata de personas dentro de la agenda de seguridad de MERCOSUR, no solo se vincula a la gravedad de la naturaleza deshumanizadora de la problemática, sino también a la necesidad de focalizar en la cooperación para desarrollar políticas efectivas contra ella. Como podremos observar, la cooperación multilateral en el nivel regional (y/o subregional) es clave para dotar a los Estados de herramientas y mecanismos concretos que potencien la capacidad de respuesta institucional frente a desafíos como la trata. En tal sentido, entendemos que dicho nivel de análisis es el más apropiado para hacer foco, dado que allí interseccionan el global y el doméstico, y es donde los Estados comparten preocupaciones de seguridad comunes ligados a su cercanía geográfica y a los patrones de amistad o enemistad existente entre ellos. Así, la cooperación se presenta como uno de los elementos centrales de nuestros análisis.

Dicho lo anterior, lo que intentaremos responder a lo largo de la presente investigación es cómo cooperan los Estados del MERCOSUR en materia de Trata de Personas dentro de su agenda de seguridad. Esto significa que no mediremos la cantidad de interacciones cooperativas en materia de trata de personas, sino la calidad de las mismas. Nos interesa conocer si estas se ajustan o no a los criterios dispuestos por el Protocolo de Palermo, y cuáles son los ejes temáticos en los que hacen hincapié.

Con el objeto de realizar un diagnóstico objetivo, evaluaremos la calidad de la cooperación sobre trata de personas realizada durante el periodo 2000-2015 dentro de la Reunión de Ministros (RMI) del MERCOSUR mediante la aplicación de criterios basados en el Protocolo de Palermo. De este modo, procuraremos conocer cuál es el grado de adecuación al mencionado instrumento jurídico internacional. En este punto es importante aclarar que valoramos los productos de cooperación como una construcción intersubjetiva de

conocimiento (leyes, normas, declaraciones, acuerdos, etc.), vinculando este proceso al aprendizaje complejo, las percepciones mutuas y la constitución de identidad.

Para realizar la tarea que acabamos de describir, primero contextualizaremos la trata de personas dentro del marco teórico que la contiene, profundizando en la Escuela de Copenhague, cuyos aportes como la “securitización” y la “Teoría de los Complejos de Seguridad Regional” resultan fundamentales en el amarre conceptual de nuestro trabajo. En segundo lugar, definiremos nuestro objeto de estudio, aportando una mirada en detalle de su problematización académica y fundamentando la importancia de estudiarlo en el nivel regional. Luego, determinaremos el enfoque metodológico que consideramos más apropiado y explicaremos otros puntos relevantes como: cuál es el origen de nuestros datos y por qué los elegimos; qué criterios del Protocolo de Palermo consideramos relevantes aplicar en nuestro análisis; cuál es el objetivo de nuestro trabajo; qué tipo de investigación desarrollaremos y cuál es el nivel de análisis pertinente; entre otras cosas. En cuarto lugar, observaremos los antecedentes históricos de la trata de personas para entender mejor su complejidad, y conoceremos su incorporación como temática dentro de la agenda de seguridad del MERCOSUR. Finalmente, pasaremos a analizar la calidad de la cooperación en materia de trata de personas en el marco de la RMI el periodo 2000-2015 aplicando los criterios establecidos en base al Protocolo de Palermo y observaremos los resultados obtenidos a la vista de todo lo que conocemos sobre este fenómeno a partir de la presente investigación.

Una vez realizado todo lo que se describe aquí arriba, esperamos poder determinar la calidad de la cooperación en materia de trata de personas dentro de la agenda de seguridad del MERCOSUR de forma exhaustiva con el fin de aportar al conocimiento académico que se tiene sobre la temática y encontrar nuevos interrogantes que nos permitan seguir comprendiendo la forma en la que se relacionan los Estados frente a los desafíos en constante reconfiguración que les impone el siglo XXI.

## 2 Consideraciones Teóricas y Metodológicas

### 2.1 Marco teórico y conceptual

A lo largo de la presente investigación intentaremos entender cómo cooperan los Estados del MERCOSUR en materia de trata de personas dentro de su agenda de seguridad. Nos interesa evaluar la calidad de dicha cooperación en base a lo establecido por el “*Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*” (en adelante, “Protocolo de Palermo”).<sup>1</sup> De este modo, realizaremos un diagnóstico objetivo del abordaje institucional multilateral en la materia.

#### 2.1.1 Estado del Arte

##### 2.1.1.1 Paradigmas y aproximaciones teóricas

La trata de personas no es un fenómeno aislado sino que se inscribe como una problemática del crimen organizado transnacional, dentro del “gran tema” de las Relaciones Internacionales: la seguridad internacional. Para comenzar, lo primero que haremos es definir qué entendemos por trata de personas, debido al lugar central que nos ocupa en nuestra investigación. De este modo, intentaremos contextualizar la cooperación sobre la trata de personas en la agenda de seguridad del MERCOSUR dentro del amplio universo teórico que ocupan a las Relaciones Internacionales.

La seguridad internacional posee una extensa literatura académica en la disciplina, e incluso se constituye como una sub-disciplina en sí misma. Sin embargo, la cooperación regional en materia de trata de personas es todavía un nicho poco explorado para la academia. Tal vez por la naturaleza multidimensional de la trata, o por la invisibilización o naturalización social que la ocultó durante tanto tiempo, este fenómeno no era considerado una amenaza a la seguridad del estado, y aún menos una amenaza internacional. En todo caso, fue catalogado como temática específica de los Estudios Feministas (BUZAN &

---

<sup>1</sup> Ver *Apéndice A. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*”.